STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 12609
14 maart
2016

Aanwijzing sociale zekerheidsfraude

Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO
Van: College van procureurs-generaal
Aan: Hoofden van de OM-onderdelen
Registratienummer: 2016A001
Datum inwerkingtreding: 01-04-2016
Publicatie in Stcrt: PM
Vervallen: Aanwijzing sociale zekerheidsfraude (2012A022)
Relevante beleidsregels OM: Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude (2016R002)
Aanwijzing opsporingsbevoegdheden (2014A009)
Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (2013A014)
Wetsbepalingen: Onder andere artt. 225, 227a, 227b, 447c en 447d WvSr;
Bepalingen in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), Algemene Nabestaandenwet (ANW), Algemene ouderdomswet (AOW), algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen (IOAZ), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Wet werk en arbeidsondersteuning jong gehandicapten (WAJONG), Wet arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (WAZ), Werkloosheidswet (WW), Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW), Toeslagenwet (TW), Ziektewet (ZW), Wet werk en bijstand (Wwb), Algemene pensioenwet politie ambtsdragers (Wet APPA), Wet werk en inkomen kunstenaars, en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), alle wetten, die bovengenoemde wetten opvolgen.
Alle strafbare feiten met betrekking tot sociale uitkeringen, waarop in beginsel een bestuurlijke maatregel of de bestuurlijke boete van toepassing kan zijn.
Bijlage: –

SAMENVATTING

Deze aanwijzing betreft het opsporings- en vervolgingsbeleid met betrekking tot fraude met uitkeringen, verstrekt krachtens de sociale zekerheidswetgeving. Een strafrechtelijke interventie vindt in beginsel pas plaats wanneer er sprake is van een benadelingsbedrag van € 50.000,– of meer, maar hierop zijn in de aanwijzing diverse uitzonderingen gemaakt.
Voor de toepassing van deze aanwijzing is beslissend of de zaak materieel onder de omschrijving sociale zekerheidsfraude valt en doet niet ter zake ten titel van welk(e) strafbepaling(en) wordt opgespoord en vervolgd.

Deze aanwijzing is in principe niet van toepassing op de opsporing en vervolging van personen die zelf geen uitkeringsgerechtigde zijn, en die verdacht worden van het plegen van of deelneming aan een bepaalde vorm van sociale zekerheidsfraude of van het plegen van strafbare feiten, die met sociale zekerheidsfraude samenhangen.

DEFINITIES

Sociale zekerheid: uitkeringen verstrekt krachtens de in de aanhef genoemde wetten, dan wel overige sociale voorzieningen en/of wetten.

Sociale zekerheidsfraude: het verstrekken van onjuiste en/of onvolledige gegevens, dan wel het verzwijgen of niet (tijdig) verstrekken van, voor de bepaling van het recht op uitkering en de duur en hoogte van de uitkering relevante gegevens, met als gevolg dat een uitkering geheel of ten dele ten onrechte wordt verstrekt. Opsporing en vervolging zullen in het algemeen gestoeld zijn op art. 225 WvSr, de bijzondere strafbepalingen, opgenomen in de sociale zekerheidswetgeving (voor zover nog aanwezig) en de artt. 227 a en 227 b, of art. 447 c en 447 d WvSr. In een enkel geval wordt art. 326 WvSr nog wel gehanteerd.

Nadeel: het brutobedrag dat ten onrechte ten laste van de uitvoerende instantie(s) is gekomen. Afgedragen of af te dragen loonbelasting en eventuele premies zijn derhalve in het nadeel begrepen[1].

[1] Alleen bij de WWB is het nadeel gedefinieerd als het netto bedrag dat aan bijstand is ontvangen.
(zie art. XIV van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (wijziging WWB) t.a.v. art. 18a, tweede lid, van de WWB).

Gesanctioneerde overtreding: een overtreding waarvoor een bestuurlijke maatregel of boete, dan wel een strafrechtelijke sanctie is opgelegd. De eerder opgelegde sanctie moet blijken uit een afschrift van de bestuurlijke maatregel- of boetebeschikking, en/of een uittreksel uit het justitieel documentatieregister.

1. Nadeel nader uitgewerkt

Voor de opsporing, de sanctionering en het strafvorderingsbeleid is de omvang van het (vastgestelde of vast te stellen) nadeel van belang[2].
Bij (de verdenking van) voortgezette handeling (art. 56 WvSr) of meerdaadse samenloop (artt. 57 en 58 WvSr) is voor de toepassing van deze aanwijzing bepalend het totale nadeel dat uit de feiten voortvloeit.

Bij de vaststelling van de hoogte van het nadeel in de zin van deze aanwijzing is de aan de individuele verdachte toegekende uitkering(en) in beginsel beslissend.

Terugvordering en terugbetaling van het onterecht teveel ontvangen geld is het uitgangspunt voor het strafvorderingsbeleid. Indien van terugvordering en/of terugbetaling geen sprake is, kan de officier van justitie – naar eigen inzicht – de op te leggen of ter terechtzitting te vorderen straf verhogen, tenzij besloten wordt tot een ontnemingsregel (zie par. 5 van deze aanwijzing).

2. Keuze straf- of bestuursrecht

2.1 Onderscheid in twee categorieën

Sociale zekerheidsfraude kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Gelet op het *una via*-beginsel dient in elke zaak een keuze gemaakt te worden tussen één van beide stelsel. Om richting te geven aan de *una via*-beslissing worden de volgende twee categorieën zaken onderscheiden.

Ten eerste de zaken waarin een nadeel kleiner is dan € 50.000,– (hierna: categorie I zaken) en ten tweede de zaken waarin een nadeel groter of gelijk is aan € 50.000,– (hierna: categorie II zaken)

2.2 Categorie I zaken

In beginsel worden zaken van de eerste categorie bestuursrechtelijk afgedaan. Op deze hoofdregel zijn een aantal uitzonderingen. Wanneer sprake is van een uitzonderingssituatie, dan kan worden afgeweken van de hoofdregel en kan de zaak toch strafrechtelijk worden afgedaan.

Uitzondering 1
Strafrechtelijke dwangmiddelen zijn toegepast:
- in een onderzoek naar fraude zonder (de mogelijkheid tot) schade-indicatie vooraf. Tijdens of na afronding van een dergelijke strafrechtelijk onderzoek kan blijken dat het (bewijsbaar) nadeel lager uitvalt dan € 50.000,– . In dat geval blijft inzending van het proces-verbaal en (verdere) vervolging achterwege. bij de start van een onderzoek, omdat duidelijk was dat strafrechtelijke bevoegdheden noodzakelijk waren om tot het overtuigende bewijs te komen. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan het doorzoeken van een woning, inbeslagname van stukken, opnemen van telecommunicatie, aanhouden, ophouden voor onderzoek en de inverzekeringstelling van de verdachte (n). De opsporingsambtenaar stemt dit af met de officier van justitie.

Uitzondering 2
Combinatie sociale zekerheidsfraude met een of meer (andersoortige) strafbare feiten.
Vanuit de gedachte dat de rechtsorde meer zal zijn geschokt indien naast sociale zekerheidsfraude ook andere strafbare feiten zijn gepleegd, wordt de combinatie met fiscale, economische en commune delicten meegewogen bij de beoordeling of een zaak toch strafrechtelijk dient te worden aangepakt. Hierbij wordt gedacht aan een breed scala van fiscale, economische en commune delicten, die de wetgever strafbaar heeft gesteld ten einde bepaalde andere rechtsbelangen te beschermen.

Voorbeelden zijn: de delicten die betrekking hebben op steekpenningen, omkoping, faillissementsfraude, verduistering, witwassen, onttrekking aan het beslag, bedreiging personen of ambtenaren van de uitkerende instantie, handel in drugs, hennepteelt, aantasting van het milieu, niet naleven ID-plicht (werken met illegalen), of uitbuiting. Ook de deelname aan een criminele organisatie valt hieronder (dit is geen limitatieve opsomming).

---

[2] NJ 2008,411, HR 1 juli 2008: Nadeel in de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude ziet ook op potentieel nadeel in geval van poging.

Uitzondering 3
Status verdachte en/of voorbeeldfunctie.
Gevallen waarin bijvoorbeeld sprake is van status verdachte / voorbeeldfunctie zijn situaties waarin verdachte regionaal of landelijk een maatschappelijk aansprekende persoon is. Verder zou gedacht kunnen worden aan personen die een openbaar ambt bekleden of hebben bekleed ((ex-)burgemeesters, (ex-)wethouders of (ex-)politieke vertegenwoordigers – Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers/wet Appa) of aan personen die beroepsmatig invloed hebben op het handelen van derden of op de financiële integriteit van geldstromen (rechters, advocaten, financieel adviseurs, notarissen, bankiers, effectenhandelaars). Deze toelichting is uiteraard geen uitputtende beschrijving.

Uitzondering 4
Herhaling van overtredingen binnen een bepaalde periode.
Wanneer een persoon zich binnen een periode van vijf jaar ten minste tweemaal schuldig heeft gemaakt aan sociale zekerheidsfraude, dan wordt een strafrechtelijk onderzoek ingesteld. Het startpunt van de termijn van vijf jaar is de datum waarop de eerste bestuurlijke boete of maatregel is opgelegd door het bestuursorgaan. Deze bestuurlijke boete of maatregel dient onherroepelijk te zijn. Zowel de overtreding als de onherroepelijkheid moet aangetoond worden in het proces-verbaal, dan wel bij het proces-verbaal zijn gevoegd. De beide nadeelbedragen dienen voorts bij elkaar opgeteld tenminste € 20.000,– te bedragen.

Het gaat hier om alle vormen van herhaling van gesanctioneerde overtreding(en). Bij de constatering van de eerste overtreding kan een bestuurlijke maatregel of boete zijn opgelegd of een strafrechtelijke sanctie zijn gevolgd. Deze beslissing moet aangetoond worden in het proces-verbaal **middels een afschrift van de bestuurlijke boete- en/of maatregelbeschikking of een uittreksel uit het justitieel documentatieregister, met pleegdatum of pleegperiode**. In de beoordeling dienen alle herhaalde overtredingen, die aan het uitvoeringsorgaan uit de 'eigen' administratie bekend zijn te worden betrokken, alsmede de overtredingen die voor het uitvoeringsorgaan redelijkerwijs – via gegevensuitwisseling – kenbaar zijn.

Uitzondering 5
Nadeel lager dan € 50.000,–.
Zaken met een nadeel kleiner dan € 50.000,– welke niet kunnen leiden tot een bestuurlijke boete of maatregel[3], kunnen strafrechtelijk worden afgedaan.

Het opleggen van een bestuurlijke boete is eveneens geen adequaat alternatief voor het strafrecht indien op voorhand vaststaat dat deze boete niet of slechts in geringe mate geïnd kan worden. De aanwijzingen voor een dergelijke constatering dienen gebaseerd te zijn op een onderzoek naar de vermogenspositie(s) en de (on)mogelijkheden van de betrokkene(n) om inkomen te verwerven, zowel in de actuele situatie als op de langere termijn. Strafrechtelijke aanpak zal voorts vooral geïndiceerd zijn bij een verdachte die zich heeft ingespannen om verhaal onmogelijk te maken.

Uitzondering 6
Fraude gepleegd met medewerking en/of medeweten van ambtena(a)r(en) van de uitkerende instantie.
Dit aspect is van groot belang, omdat het gaat om een situatie waarin de integriteit van de overheid in het geding komt of kan komen. Om te voorkomen dat te lichtvaardig wordt geoordeeld dat er sprake van dit aspect is moet door de uitkerende instantie onderbouwd worden op grond van welke aanwijzingen zij van mening is dat haar ambtena(a)r(en) van de fraude op de hoogte was of waren én medewerking daaraan heeft of hebben verleend. Tevens dient tegen de betrokken ambtena(a)r(en) of werknemer (s) sanctionerend opgetreden te zijn of te worden.

Uitzondering 7
Fraude gepleegd in georganiseerd verband.
Wanneer de verdenking bestaat dat een groep van meer dan twee personen zich heeft schuldig gemaakt aan het plegen van sociale zekerheidsfraude, en er ten aanzien van het plegen van die fraude, onderlinge verbanden of afspraken lijken te bestaan.

2.3 Categorie II zaken

In beginsel worden zaken van de tweede categorie strafrechtelijk afgedaan. Het is mogelijk om van deze hoofdregel af te wijken. De beslissing om in afwijking van deze aanwijzing geen strafrechtelijk

[3] Bijvoorbeeld omdat vanwege de pleeg- of benadelingsperiode er geen bestuurlijke boete of maatregel kan worden opgelegd. Wanneer de betrokken uitvoeringsinstelling geen corrigerende maatregel of boete kan opleggen voor de geconstateerde fraude, blijft strafrechtelijke vervolging altijd mogelijk.

onderzoek in te stellen en/of geen proces-verbaal in te zenden, wordt alleen in overleg met de officier van justitie genomen.

3. INTERNATIONAAL OPSPORINGSONDERZOEK EN STRAFRECHTELIJKE VERVOLGING.

Opsporing en vervolging van Nederlandse sociale zekerheidsfraude in het buitenland vindt in principe plaats onder dezelfde condities als hiervoor aangegeven in deze aanwijzing, maar gelet op de omstandigheden dat dergelijke zaken veel extra tijd en energie vergen t.o.v. de zaken die zich op Nederlands grondgebied afspelen en op het immer aanwezige capaciteitsgebrek, en ten einde de beslissing hierover iets te vergemakkelijken zijn hieronder een aantal toetsings- c.q. wegingscriteria ter indicatie gegeven.
Opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude in het buitenland kan o.a. aan de orde komen in de volgende gevallen (geen limitatieve opsomming):

- Bij export van uitkeringen naar het buitenland (bijv. Kinderbijslag).
- Bij de vermoede aanwezigheid van buitenlands vermogen.
- Voormalig uitkeringsgerechtigden die inmiddels geremigreerd zijn naar het land van herkomst.

Ten aanzien van internationale opsporing en vervolging geldt dat aan een aantal voorwaarden zoveel mogelijk voldaan moet zijn, wil een dergelijke opsporing en vervolging opportuun geacht worden.
Het betreft de volgende voorwaarden:

1. De (administratieve) mogelijkheden van de uitvoeringsinstantie om informatie uit het buitenland te vergaren, zijn uitgeput.
2. Strafrechtelijk onderzoek en sanctiemogelijkheden moeten een meerwaarde bieden ten opzichte van de administratieve mogelijkheden.
3. Er dient een strafrechtelijk rechtshulpverdrag te bestaan tussen Nederland en het betreffende land.

In bovenbedoelde gevallen kan in een dergelijke zaak internationale opsporing en/of vervolging worden ingesteld, mits er zich daarnaast één of meer van de hieronder vermelde omstandigheden voordoen, waarbij in ieder geval sprake dient te zijn van een nadeel van meer dan € 50.000,–.
Het betreft de volgende omstandigheden:

– Feiten zijn gepleegd in georganiseerd en/of internationaal verband.
– Ernst van de zaak.
– Aanwijzing dat er voldoende bewijsmateriaal verkrijgbaar is in het buitenland, waaronder b.v. aantoonbaar vermogen in het buitenland.
– De verdachte bevindt zich in Nederland.
– De verblijfplaats van de verdachte in het buitenland is bekend.
– Preventieve signaalfunctie.
– De verdachte heeft een voorbeeldstatus in eigen land of Nederland.

4. ONTNEMING

Ten aanzien van de mogelijkheden tot het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel in sociale zekerheidsfraudezaken, geldt als uitgangspunt:

Geen ontneming, tenzij
Achterliggende gedachte hierbij is dat de uitvoeringsinstanties over voldoende eigen mogelijkheden tot terugvordering, verrekening, verhaal en beslag beschikken. Het strafrecht is niet bedoeld om ten onrechte uitgekeerde gelden voor de uitvoeringsinstanties terug te halen. (n.b. dit kan anders zijn indien de mogelijkheden tot terugvordering voor de uitvoeringsinstantie inmiddels verjaard zijn).

Afwijking van het uitgangspunt van geen ontneming, tenzij ... is eerst mogelijk in o.a. de hieronder genoemde gevallen, welke voor de officier van justitie in een zaak aanleiding kunnen zijn om een strafrechtelijk financieel onderzoek te starten en een ontneming of ontnemingsmaatregel te vorderen. In een dergelijk geval stemmen de uitkerende instantie en de officier van justitie hun optreden ten aanzien van terugvordering en ontneming op elkaar af.

Het betreft geen limitatieve opsomming, maar het verdient aanbeveling om slechts een ontneming te overwegen nadat één of meer van de hieronder betreffende situaties of gevallen zich gelijktijdig voordoen, waarbij in ieder geval uit vooronderzoek, voorafgaande aan een beslissing tot het instellen van een SFO, dan wel een vordering tot ontneming, moet blijken van bestaande mogelijkheden of middelen geschikt om te ontnemen, alsmede van een aanzienlijk nadeel.
Het betreft de volgende gevallen of situaties:

- Feiten zijn gepleegd in georganiseerd en/of internationaal verband.
- De terugvorderingsmogelijkheden van de uitvoeringsinstantie zijn verjaard.
- Substantieel nadeel boven hetgeen door de uitvoeringsinstantie kan worden teruggevorderd.
- Er is aanzienlijk vermogen aanwezig (bijv. onroerend goed).

- Eigendom van het vermogen is eenvoudig te bewijzen.
- Vermogen bevindt zich in Nederland.
- Aantoonbaar vermogen in het buitenland.

OVERGANGSRECHT

Deze aanwijzing is geldig vanaf de datum van inwerkingtreding.